



Fiscalización Ambiental: Retos inmediatos

Manuel Pulgar-Vidal

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

Cusco, 14 de octubre de 2011

Algunas de las diapositivas contenidas en esta presentación han sido elaboradas por profesionales de la SPDA, Isabel Calle y Luis García y se incorporan con fines de difusión.

¿No tuvieron manejo?

Mi evaluación es que la idea del gobierno pasado era que el Ministerio del Ambiente debía ocuparse de hacer parques y jardines alrededor del Perú, poniéndolo así de simple. Era encargarse del tema verde, las áreas naturales protegidas, la biodiversidad, pero, claro, tampoco no mucho porque hay que atraer inversiones.

Se creó el ministerio, se creó la OEFA para fiscalizar. Pero dónde están.

Efectivamente, son instituciones indientes. ¿Hoy día se buscaría eso?

Sin dientes, sin garras, sin nada. Sí, tenemos que cerrar filas todos los que creen que debe haber un buen Ministerio del Ambiente.

Concesiones

El aspecto ambiental está en todo, incluso en las concesiones. ¿Impulsarán su inclusión al directorio de ProInversión? Yo creo que eso es imprescindible. Se debe saber cuáles son las obligaciones ambientales en estos temas, o, por lo menos, cuáles son los parámetros que no pueden dejar de mirar los postores, y después fiscalizar.

Entonces ahora, probablemente el MEF y los porta-

“Deben revisarse convenios de hidroeléctricas con Brasil”

IDENTIKIT

Nombre: Ricardo E. Giesecke.

Estado Civil: Casado.

Profesión: Físico.

Estudios: Ingeniería Física en la Pontificia Universidad Católica. Attestation Genie Atomique, Institut Laue-Langevin y Centre d'Etudes Nucleaires de Grenoble. Certificat d'Economie de l'Energie, Institut Economique et Juridique de l'Energie de Grenoble. Univesité des Sciences et Lettres de Grenoble II.

La autoridad única está muy cerca

“Creo que el tema de la autoridad ambiental única es un tema que está bastante más cercano de lo que parece”, aseguró el ministro del Ambiente, Ricardo Giesecke, indicando que el Ministerio del Ambiente tiene que decir aquí estamos presentes, vamos a encargarnos de esos

temas, para eso se creó, no se creó para estar mirando. Frente a los otros ministerios, Giesecke señala que cada vez más se convence de que su tarea es de convencimiento, no una tarea de vencer sino de convencer.

“El sector ambiente, desgraciadamente, mira a todo el mundo, y digo

desgraciadamente porque al final algunos ministros sienten que uno está pisándoles los fueros, y uno lo que tendría que decir es que los ministros están con una pata encima de los fueros del sector ambiente. Todos son autoridad ambiental de su sector y eso no tiene sentido”, dijo.

que han sido designados por cinco años, (pero) yo no veo muchos resultados más allá de revisiones y multas (administrativas).

¿Es falta de presupuesto?

En fiscalización habría que sentarse a diseñar. No es que se requiere más presupuesto público. Las actividades económicas deberían tener regulación ambiental, y, por lo tanto, aportar para que su fiscalización diga efectivamente que hacen lo que dicen que están haciendo, y que no están afectando como dicen que no lo hacen.

¿Propondrán cambios normativos?

Claro, es un tema que debe ir de la mano de propuestas concretas para que el Consejo de Ministros y el presidente decidan qué vamos a hacer. Y cuando haya necesidad de cambiar la ley, llevar las propuestas necesarias al Congreso.

folios que forman parte de ProInversión dirán: quiere meterse a nuestra fiesta. Pero debe ser así, hay una serie de cosas que no están claramente establecidas.

El anterior gobierno firmó convenios con Brasil para la construcción de centrales hidroeléctricas en la selva, pero hubo objeciones ambientales serias. ¿Qué piensa de eso? Yo creo que hay que revisar

todos estos acuerdos, por varios motivos. A mí, por lo menos, el Cristo del Pacífico me sugiere que algo hay debajo de la mesa, que no está claro, nadie hace ese tipo de regalos así nomás.

Pero hay de por medio un convenio de cooperación.

Creo que convenios de interconexión eléctrica, gasífera y vial son fundamentales, (pero) claro, el diablo está

en los detalles. Una hidroeléctrica como Inambari significaría, aproximadamente, un espejo de agua de 42 km, eso es como generar una deforestación de bosque primario amazónico de 42 km., e implicaría la desaparición de la capacidad de absorción de CO₂, y, adicionalmente, como esto quedaría bajo el agua, también hay producción de metano por la descomposición. Solo con

eso se genera una cantidad de costos adicionales que no sé si se tuvieron en cuenta. Segundo, que yo sepa, no ha habido ninguna consulta a la población.

Fiscalización

Ud. señala que es limitado el accionar del Minam, ¿pero qué halló en fiscalización?

La verdad, no lo sé. Es una organización un poco extraña, ellos (la OEFA) aducen

PROPUESTA

Minam quiere ser la única autoridad ambiental del país

—Hoy existen quince autoridades ambientales en diferentes sectores productivos. Según la propuesta, Minam sería la única que se encargaría de aprobar un EIA.

ALFREDO PRADO GARCÍA
aprado@diariogestion.com.pe

El Ministerio del Ambiente (Minam) pretende ser la única autoridad ambiental sectorial en el país, lo cual le permitirá analizar y aprobar Estudios de Impacto Ambiental (EIA) sin importar el tiempo que tome esta tarea, anunció el ministro del Ambiente, Ricardo Giesecke.

Con esa finalidad, dijo que su sector sostiene conversaciones con el Ministerio de Agricultura y otros

OPINIONES

“Si lo que se pretende es que haya ventanilla única está bien. Pero es necesario que haya un criterio definido en el análisis del EIA”.

Pedro Martínez
Presidente de la Soc. Nacional de Minería, Petróleo y Energía

sectores relacionados. “Estamos trabajando para que el cambio normativo sea aceptado por todas las partes. Es urgente que se cambien las quince autoridades ambientales sectoriales por una que recaiga en el Ministerio del Ambiente”, apuntó.

“En sector construcción sería una lástima que el Minam haga ahora el EIA. Vivienda tampoco hace bien; se debe tercerizar el servicio”.

Enrique Espinosa
Director de la Cámara Peruana de la Construcción

Opinó que esa urgencia se sustenta en que una institución no puede realizar dos roles al mismo tiempo, por un lado, promover la inversión, por ejemplo minera, y por otro, aprobar el EIA. “Esto permitirá ganar nuevamente la credibilidad de la población”, destacó el titular del sector.



Una institución no puede ser juez y parte, señala el Minam.

SUPERVISIÓN

Ponen en la mira a mil grifos

El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) dijo que ha iniciado su programación de supervisión a Estaciones de Servicios y Grifos a nivel nacional, para asegurar el cumplimiento de la normativa ambiental.

De un total de 2,802 estaciones oficialmente autorizadas en el territorio nacional, 1,000 serán debidamente inspeccionadas por la Dirección de Evaluación y Supervisión del OEFA, entre los meses de agosto y setiembre de este año.

Los grifos están en la obligación de presentar a los supervisores del OEFA el Estudio Ambiental aprobado por el Ministerio de Energía y Minas, los planes de monitoreo establecidos en el estudio ambiental, el plan de contingencia actualizado y el Informe Ambiental Anual.

EN TEMAS AMBIENTALES

Habrà cambios en fiscalización

El Ministerio del Ambiente elaborará un proyecto de ley que transfiera al Estado la tarea de designar a la consultora que elabore los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) de los proyectos de inversión, informó el viceministro de Gestión Ambiental, José de Echave.

Dijo que entre 60 y 120 días su cartera presentará el proyecto de ley para modificar el esquema de evaluación de impacto ambiental de los proyectos de inversión, en el cual solicitarán ser responsables de la aprobación o desaprobación de estos estudios.

Por otro lado, De Echave admitió que existe debilidad en la labor Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) para la minería.

Reconoció que con S/. 20 millones como presupuesto no se puede fiscalizar en serio a las mineras.



Viceministro José De Echave.



Los retos de la fiscalización desde distintas perspectivas

- La fiscalización en su evolución histórica
- Los organismos de fiscalización y la Ley del Poder Ejecutivo
- Los principios para una adecuada fiscalización
- Las competencias asignadas al OEFA
- Medio ambiente vs seguridad e higiene
- Las obligaciones fiscalizables en Hidrocarburos.
- Otras obligaciones no fiscalizables.
- El ámbito de la fiscalización en hidrocarburos
- La fiscalización y la descentralización



I. La fiscalización en su evolución histórica

- La fiscalización a cargo del Ministerio.
- La fiscalización por terceros se creó en 1992 a través del Decreto Ley N° 25763 y se Reglamentó por DS 012-93-EM. Se fiscaliza:
 - Hidrocarburos.- Cumplimiento de las obligaciones de los titulares de las empresas petroleras establecidas en: La Ley de Petróleo, Reglamento de Seguridad en la Industria del Petróleo, los Contratos Petroleros de Exploración y Explotación de Hidrocarburos, las disposiciones sobre higiene ocupacional y protección del medio ambiente y demás disposiciones vigentes referidas a las actividades de prospección, exploración, explotación, transporte, almacenamiento, refinación, manufactura, sus servicios auxiliares e instalaciones conexas.



La fiscalización en su evolución histórica

- La fiscalización a cargo de OSINERG. Ley 26734 y su Reglamento DS 029-97-EM:
 - Hidrocarburos. Verificación del cumplimiento de las obligaciones de los titulares de las empresas del subsector establecidas en la LOH y sus Reglamentos, de acuerdo a lo prescrito en el artículo 2 del DS 05-97-EM, las disposiciones sobre higiene ocupacional – seguridad y protección del ambiente y demás disposiciones contempladas dentro de los alcances de la ley N° 26734 y su Reglamento
- Las limitaciones en la creación del CONAM
- La creación del OEFA y la transferencia de las obligaciones ambientales.
 - el OSINERGMIN transferirá al OEFA las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad.



II. Los organismos de fiscalización y la ley del Poder Ejecutivo

- Los Organismos Reguladores:
 1. Se crean para actuar en ámbitos especializados de regulación de mercados o para garantizar el adecuado funcionamiento de mercados no regulados, asegurando cobertura de atención en todo el territorio nacional.
 2. Están adscritos a la Presidencia del Consejo de Ministros.
 3. Dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, tienen funciones supervisoras, reguladoras, normativas, fiscalizadoras y sancionadoras; y de solución de controversias y reclamos, en los términos previstos por la Ley de la materia.



II. Los organismos de fiscalización y la ley del Poder Ejecutivo

- Los Organismos Técnicos Especializados:
 1. Están dirigidos por un Consejo Directivo.
 2. Se sujetan a los lineamientos técnicos del Sector correspondiente con quien coordinan sus objetivos y estrategias.
 3. Su política de gasto es aprobada por el Sector al que están adscritos, en el marco de la política general de Gobierno.



II. Los organismos de fiscalización y la ley del Poder Ejecutivo

- Los organismos técnicos especializados se crean por excepción, cuando existe la necesidad de:
 1. Planificar y supervisar, o ejecutar y controlar políticas de Estado de largo plazo, de carácter multisectorial o intergubernamental que requieren un alto grado de independencia funcional.
 2. Establecer instancias funcionalmente independientes que otorgan o reconocen derechos de los particulares, para el ingreso a mercados o el desarrollo de actividades económicas; que resulten oponibles a otros sujetos de los sectores Público o Privado.



II. Los organismos de fiscalización y la ley del Poder Ejecutivo

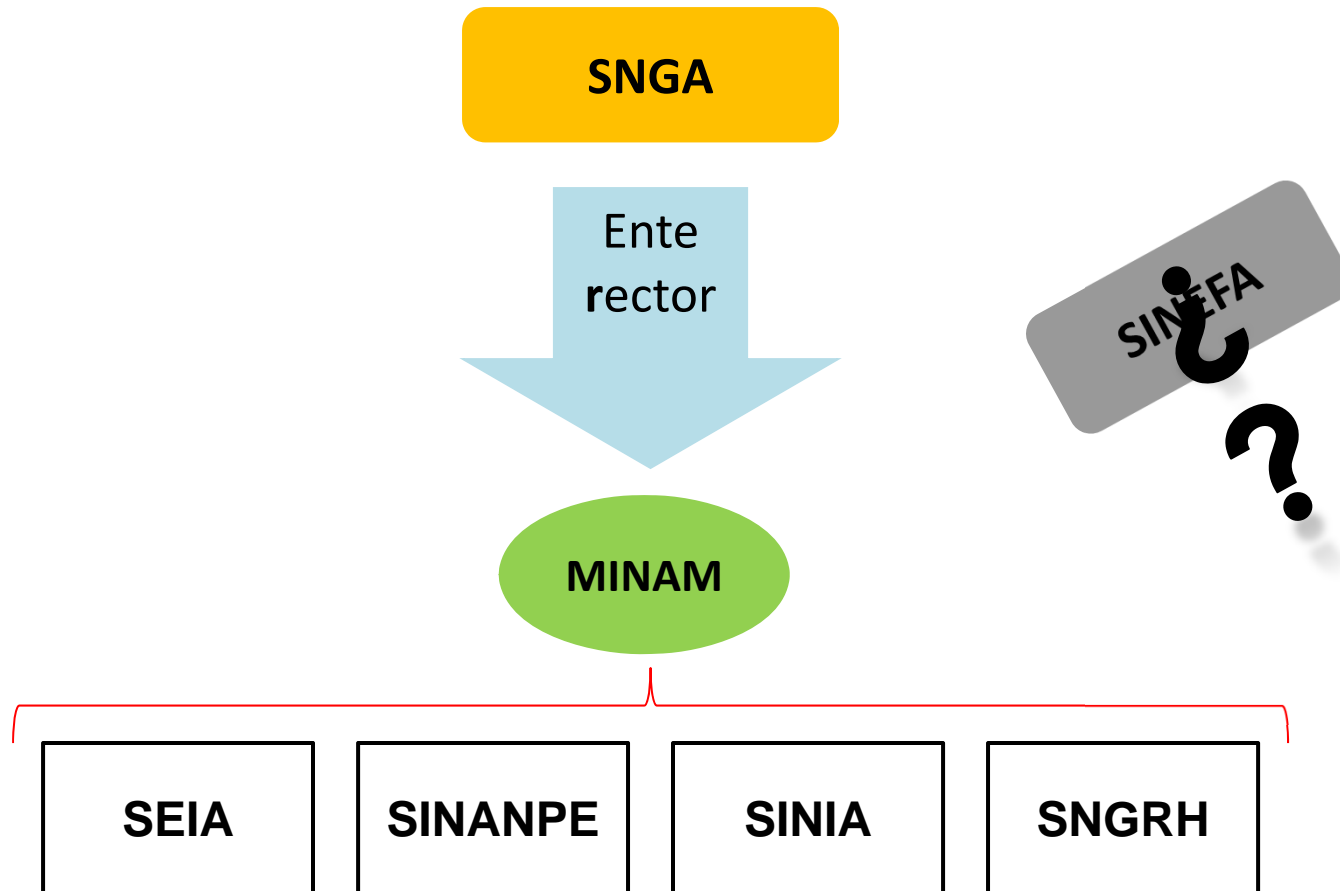
- Los Sistemas Funcionales tienen por finalidad asegurar el cumplimiento de políticas públicas que requieren la participación de todas o varias entidades del Estado.

El Poder Ejecutivo es responsable de reglamentar y operar los Sistemas Funcionales. Las normas del sistema establecen las atribuciones del Ente Rector del Sistema.

- Los Sistemas están a cargo de un Ente Rector que se constituye en su autoridad técnico-normativa a nivel nacional; dicta las normas y establece los procedimientos relacionados con su ámbito; coordina su operación técnica y es responsable de su correcto funcionamiento en el marco de la presente Ley, sus leyes especiales y disposiciones complementarias.



Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA)





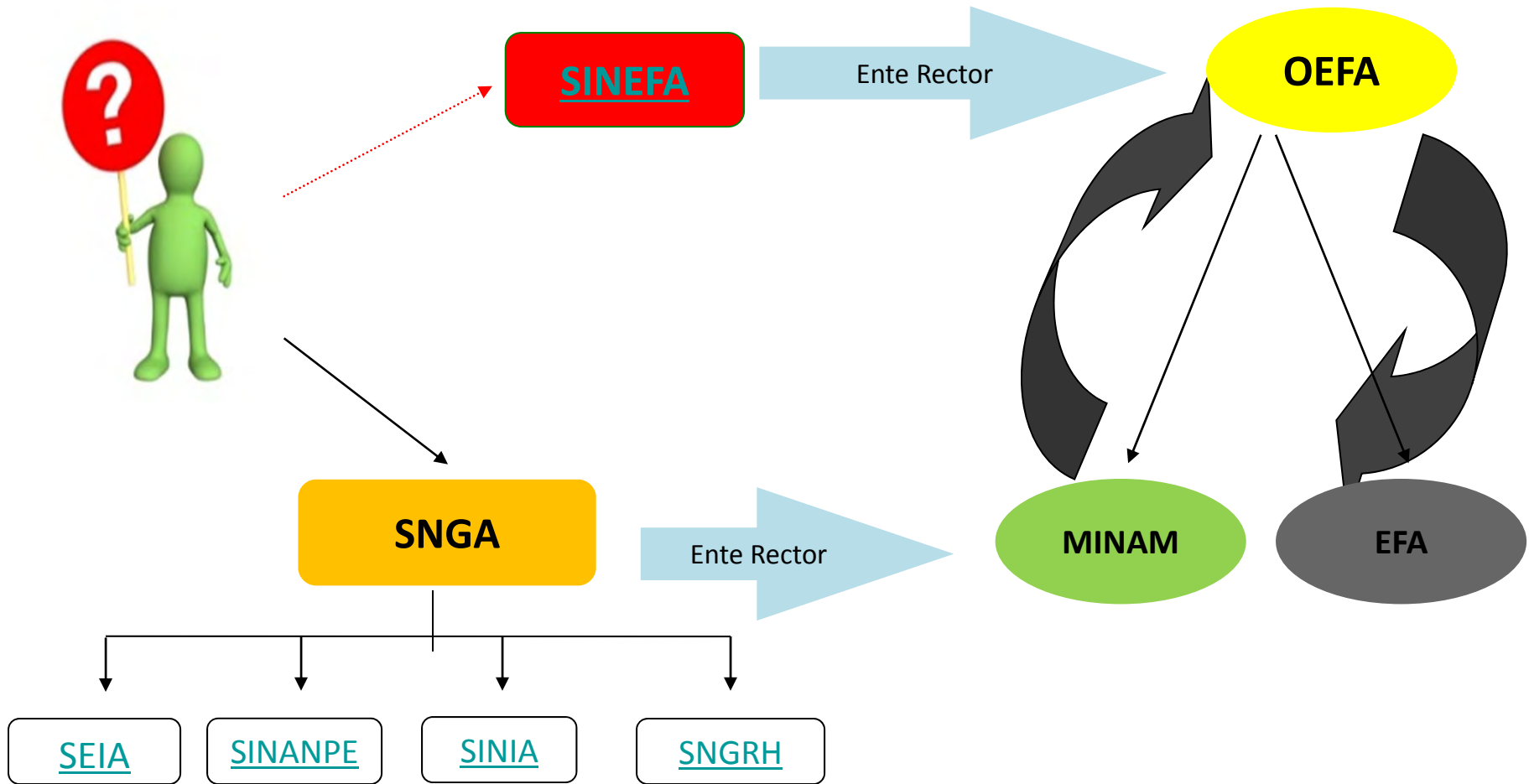
Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental - SINEFA

- ✓ Tiene como objetivo asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental. Es decir, verifica el cumplimiento de **las obligaciones ambientales fiscalizables** por parte de todas las personas naturales o jurídicas. Está conformado por el MINAM, las Entidades de Fiscalización Ambiental –EFA y, el ente rector, el OEFA.





SNGA y SINEFA





Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA)

- El SINEFA tiene por finalidad asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental por parte de todas las personas naturales o jurídicas.
- Supervisar y garantizar que las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y potestad sancionadora en materia ambiental, a cargo de las diversas entidades del Estado.



Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA)

- El SEIA es un sistema único y coordinado de identificación, prevención, supervisión, control y corrección anticipada de los impactos ambientales negativos derivados de las acciones humanas expresadas por medio del proyecto de inversión.
- Todos los proyectos de inversión pública, privada o de capital mixto, que impliquen actividades, construcciones, obras, y otras actividades comerciales y de servicios que puedan causar impactos ambientales negativos significativos deberá contar necesariamente con una certificación ambiental, previamente a su ejecución.



Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA)

- Constituye una red de integración tecnológica, institucional y técnica para facilitar la sistematización, acceso y distribución de la información ambiental, así como el uso e intercambio de información para los procesos de toma de decisiones y de la gestión ambiental.



Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE)

- Se entiende al sistema como un todo orgánico, con interacciones y de funcionamiento orgánico. A partir de entonces, se reconocen tres componentes claves que integran el sistema: componente físico, componente social y el cuerpo legal que lo sustenta. Entre estos componentes y a modo de la amalgama que los une e integra están los elementos de interacción que son los medios de comunicación y los mecanismos de coordinación intersectoriales e interorganizacionales.

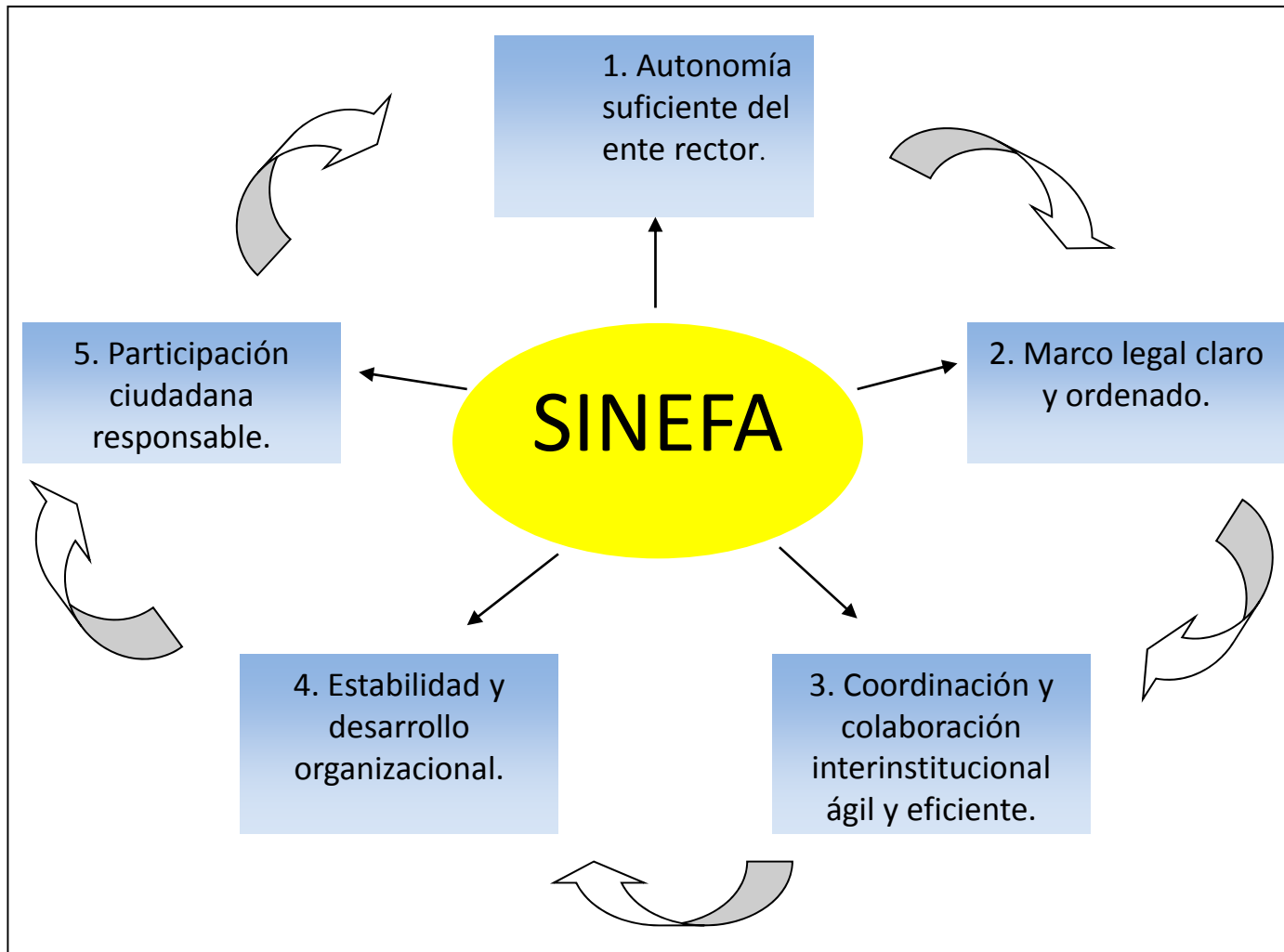


Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos

- Tiene por finalidad el aprovechamiento sostenible, la conservación y el incremento de los recursos hídricos, así como el cumplimiento de la política y estrategia nacional de recursos hídricos y el plan nacional de recursos hídricos en todos los niveles de gobierno y con la participación de los distintos usuarios del recurso.
- La Autoridad Nacional del Agua (ANA) es el ente rector y la máxima autoridad técnico-normativa de este sistema.



III. Condiciones claves para el desarrollo del Sistema





a. Autonomía suficiente del ente rector

Con ello se busca evitar:

- ✓ Interferencias de tipo político.
- ✓ Inestabilidad de los miembros Directivos por cambios en la gestión política.
- ✓ Escases de recursos financieros para la realización adecuada de sus funciones.



Por ello, debe otorgársele al OEFA la suficiente:

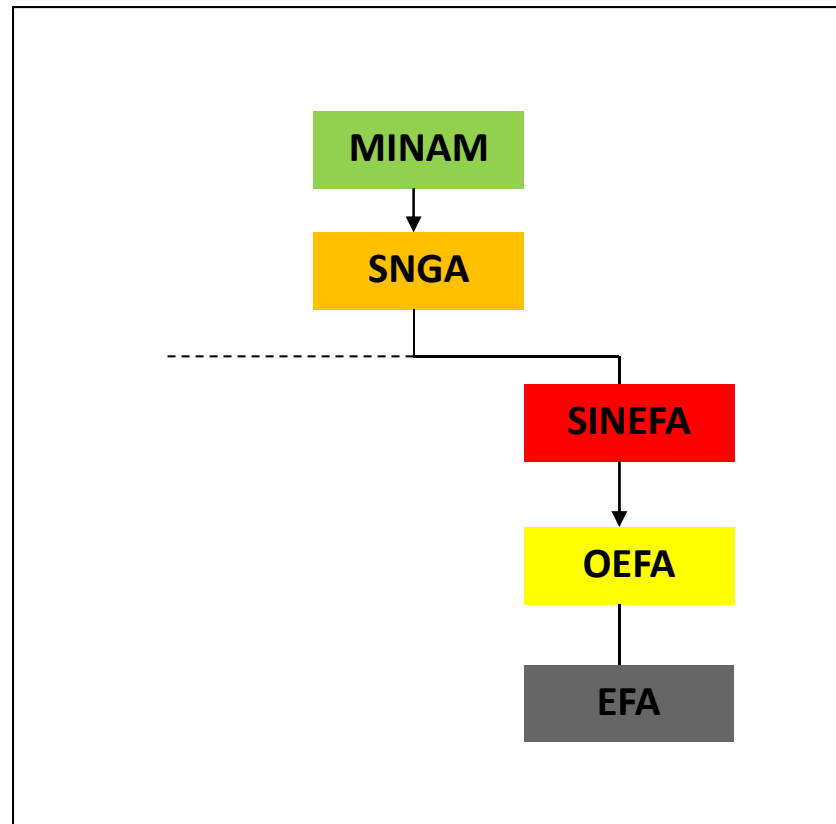
- ✓ Autonomía técnica y funcional.
- ✓ Autonomía administrativa.
- ✓ Autonomía económica y financiera.



b. Marco legal claro y ordenado

- ✓ Estructura del sistema.
- ✓ Funciones del OEFA.
- ✓ Reglas del procedimiento.
- ✓ Predictibilidad en la toma de decisiones.

✓ Estructura del sistema.





✓ **Funciones.**

Procedimiento administrativo por
“posible incumplimiento de
obligaciones ambientales
fiscalizables”.

U = Fiscalización Ambiental.

Evaluación:

Supervisión:

**Fiscalización:
Procedimien
to por
posible
infracción.**



c. Gestión interinstitucional ágil, clara y coherente.

- ✓ Competencias Nacionales.
- ✓ Competencias Regionales.
- ✓ Competencias Locales.
- ✓ Canales de coordinación.
- ✓ Colaboración interinstitucional.

Régimen Común:
características mínimas
de las Direcciones de
Fiscalización de las EFA.



d. Estabilidad y desarrollo organizacional.

Condiciones básicas para el correcto desarrollo de capacidades de los miembros de la organización:

- ✓ Estabilidad Laboral.
- ✓ Capacitación y especialización.
- ✓ Incentivos y premios.



e. Participación ciudadana responsable y comprometida.

- ✓ Política Nacional del Ambiente reconoce que el ciudadano ejerce un rol central en la Gestión Ambiental.
- ✓ Ley SINEFA no provee mecanismos de participación ciudadana.
- ✓ Promover la participación ciudadana mediante la vigilancia ciudadana.



IV. Las competencias asignadas al OEFA

- Con la creación del MINAM, también se crea el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), como organismo público técnico especializado adscrito al MINAM.
- En el 1013 se señala que la actividad del MINAM comprende las acciones técnico-normativas de alcance nacional en materia de regulación ambiental, entendiéndose como tal el establecimiento de la política, la normatividad específica, la fiscalización, el control y la potestad sancionadora en el ámbito de su competencia, la misma que puede ser ejercida a través de sus órganos correspondientes.



- El sector ambiental comprende el SNGA, como sistema funcional el que integra al SEIA, SINIA y al SERNANP. El Sector Ambiental está integrado por el MINAM y las entidades de su ámbito orgánico.
- Originalmente se señaló como funciones del MINAM:
6.1 b) Garantizar el cumplimiento de las normas ambientales, realizando funciones de fiscalización, supervisión, evaluación y control, así como ejercer la potestad sancionadora en materia de su competencia y dirigir el régimen de fiscalización y control ambiental y el régimen de incentivos previsto por la LGA.



- En la creación del OEFA en el 1013, se estableció que era un organismo público técnico especializado; adscrito al MINAM y encargado de la fiscalización, la supervisión, el control y la sanción en materia ambiental que corresponde, siendo sus funciones:
 - Dirigir y supervisar el Régimen Común de Fiscalización y control ambiental, así como fiscalizar y controlar directamente el cumplimiento de aquellas actividades que le corresponden por ley.
 - Ejercer la potestad sancionada en el ámbito de su competencia.
 - Elaborar el plan anual de fiscalización ambiental.
 - Realizar acciones de fiscalización ambiental en el ámbito de su competencia.
 - Supervisar que las entidades competentes cumplan con las funciones de fiscalización establecidas por la legislación vigente.



-
- Emitir opinión técnica sobre los casos de infracción ambiental que pudieran dar lugar a acción penal.
 - Informar al MP de aquellos hecho de naturaleza penal que conozca.
-
- En la Cuarta Disposición Complementaria Final se señala: Transfiérase al OEFA el personal de las entidades cuyas funciones de fiscalización hayan sido asumidas por este organismo.
 - En la Sexta se dice que están adscritos al MINAM: el SENAMHI, IGP, OEFA, SERNANP e IIAP



-
- Por Ley 29325 se crea el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental – SINEFA a cargo del OEFA como ente rector.
 - Se señala que forman parte del SINEFA el MINAM, el OEFA y las EFAs a nivel nacional, regional y local.
 - En el marco de sus funciones, el OEFA está encargado de la evaluación, supervisión, control, fiscalización y sanción en materia ambiental, así como de la aplicación de los incentivos, con la finalidad de garantizar el cumplimiento de la legislación ambiental y de los instrumentos de gestión ambiental, por parte de las personas naturales o jurídicas en el ámbito nacional, en el marco del SNGA.



-
- El OEFA ejecuta directamente las acciones de fiscalización y sanción respecto de actividades bajo su competencia, y supervisa el desempeño de las entidades de fiscalización ambiental nacional, regional o local, a través de acciones de seguimiento y verificación.



- Cinco funciones generales del OEFA:
 - a. Función evaluadora: comprende las acciones de vigilancia, monitoreo y otras similares que realiza el OEFA, según sus competencias, para asegurar el cumplimiento de las normas ambientales. En el ROF dice que la evaluación permite la identificación del estado de la calidad del ambiente y los recursos naturales.
 - b. Función supervisora directa: comprende la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación con el propósito de asegurar el cumplimiento de las normas, obligaciones e incentivos establecidos en la regulación ambiental por parte de los administrados.



-
- Función supervisora de entidades públicas: comprende la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación del desempeño de las entidades de fiscalización ambiental nacional, regional o local.
 - d. Función fiscalizadora y sancionadora: comprende la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas sancionables y de imponer sanciones por el incumplimiento de obligaciones derivadas de los instrumentos de gestión ambiental, así como de las normas ambientales y de los mandatos o disposiciones emitidos por el OEFA.



-
- **Función normativa:** comprende la facultad de dictar, en el ámbito y en materia de sus respectivas competencias, los reglamentos y normas que regulen los procedimientos a su cargo y otros de carácter general referidos a intereses, obligaciones o derechos de las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que fiscaliza.



-
- La Primera Disposición Complementaria Final de la Ley del OEFA, señala que mediante Decreto Supremo refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA, así como el cronograma para la transferencia del respectivo acervo documentario



-
- El art. 15.2 del Dec. Leg. 1078 señala que el MINAM a través del OEFA es responsable del seguimiento y supervisión de la implementación de las medidas establecidas en la evaluación ambiental estratégica.
 - La segunda disposición complementaria de la Ley 29325 es sobre segunda instancia administrativa en caso de infracciones a la ley del SEIA otorga la misma a el OEFA



- Asimismo, se ha contemplado que el OEFA cuente con oficinas desconcentradas, que son unidades básicas de gestión desconcentrada que reportan sus acciones a la presidencia del consejo directivo, habiéndose implementado la primera en la ciudad de Puerto Maldonado, región Madre de Dios.
- Por su función fiscalizadora y sancionadora, el OEFA tiene la facultad de imponer sanciones administrativas por incumplimiento de la normativa ambiental, obligaciones de los instrumentos de gestión ambiental y de las disposiciones emitidas por el OEFA.



Otros temas

- V. Medio Ambiente vs. Seguridad e Higiene
- VI. Las obligaciones ambientales fiscalizables
- VII. Otras obligaciones no fiscalizables.



VIII. Ámbito de fiscalización en hidrocarburos

- Más de 3,200 operaciones entre explotación, exploración, procesamiento y refinación, distribución, abastecimiento y combustible líquidos, abastecimiento de GLP, abastecimiento de combustibles de avión, envasado de balones de GLP, lubricantes, comercialización de combustibles líquidos y glp, entre otras.



SPDA
Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

**En la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental
trabajamos para que tengas acceso a
información clave para el desarrollo de un
ambiente sano y equilibrado.**

**visítanos en:
www.spda.org.pe**

 **Legislación sobre
áreas naturales protegidas**

legislacionanp.org.pe



**INICIATIVA para la
PREVENCIÓN de la
BIOPIRATERÍA**

biopirateria.org



**INICIATIVA
para la conservación
PRIVADA Y COMUNAL**

conservacionprivada.org

**MANUAL DE
LEGISLACIÓN
AMBIENTAL**

[legislacion
ambientalspda.org.pe](http://legislacionambientalspda.org.pe)

 **Legislación Forestal
y de Fauna Silvestre**

legislacionforestal.org

 **SPDA
ACTUALIDAD
AMBIENTAL**

actualidadambiental.pe